

IMPLEMENTASI PRINSIP-PRINSIP GOOD CORPORATE GOVERNANCE PADA PENGATURAN USAHA JASA PENILAI DI INDONESIA

RA. Thajibah KY *

ABSTRAK

Prinsip-prinsip GCG merupakan paradigma baru dalam bisnis Usaha Jasa Penilai. Penerapan prinsip GCG merupakan suatu keharusan dan perlu diatur dalam suatu aturan hukum jika ingin mewujudkan Good Appraisal Corporate Governance yang mapan secara normatif dan empiris. Oleh karena itu, perlu dibangun hukum ideal untuk mengatur aktifitas bisnis Usaha Jasa Penilai. Dengan demikian penerapan Prinsip-prinsip GCG dalam kegiatan Usaha Jasa Penilai, perlu menyusun Pedoman Umum GCG bagi Usaha Jasa Penilai, seperti halnya pada bisnis Asuransi, Perbankan. Pedoman Umum GCG Usaha Jasa Penilai tersebut nanti akan di diperkuat dengan Undang-Undang Usaha Jasa Penilai, sehingga, Sistem Penilaian Indonesia (SPI), dan Pedoman Umum GCG Usaha Jasa Penilai bersifat Regulatory Driven dan bukan dorongan professional driven dan ethic saja.

Kata Kunci: Implementasi Prinsip-prinsip, GCG, Pengaturan Jasa Penilai

PENDAHULUAN

Selama ini, praktik Jasa Penilai menghadapi berbagai permasalahan, baik berdimensi ekonomi, hukum, maupun budaya bisnis. Selama dua dekade, muncul berbagai kasus penilaian, seperti kasus penilaian aset 7 bank yang mendapat Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) sebesar Rp.144,5 Triliun, yang dipermasalahkan berapa sebenarnya nilai aset 7 Bank tersebut dan bagaimana cara menilai, karena antara BI, Jasa Penilai, dan Pemilik aset memiliki hasil penilaian yang berbeda.

Secara total nilai buku aset para debitur BLBI pada saat penandatanganan perjanjian sebesar Rp.127,9 triliun, sementara nilai likuidasinya Rp.29,8 triliun atau 23,3 persen, sehingga selisih rugi yang ditanggung pemerintah sebesar Rp.98,1 triliun.¹ Demikian juga aset BPPN, semula senilai Rp.650 triliun setelah dihitung

ulang nilai likuidasinya Rp.160 triliun, sehingga selisih rugi yang ditanggung Pemerintah Rp.490 triliun. Di Palembang, terjadi kasus antara P.T. WH dengan KP3N, Bapindo, dan P.T. SF (Pers. Penilai) yang telah selesai proses di PN. Palembang, P.T.Sumatera Selatan, saat ini sedang diproses kasasi di Mahkamah Agung. Dalam kasus tersebut penilaian 88 unit aset P.T. WH oleh P.T. SF dipertanyakan. Pada saat P.T. WH mengajukan kredit tahun 1993 nilai aset P.T.WH. Rp.39,9 miliar kemudian tahun 1996 kredit macet dan barang agunan disita, tahun 1998 dilelang, hasil penilaian P.T. SF, nilai likuidasi aset P.T.WH. Rp.1,6 miliar. Atas dasar perbedaan penilaian, P.T.WH merasa dirugikan dan melaporkan P.T. SF, KP-3N ke Polisi.² Berbagai kasus penilaian aset menunjukkan makin berkembang dan kompleks yang merugikan pihak pemerintah dan perorangan, namun sampai saat ini baru sebagian kecil Penilai (Perorangan atau

*) RA. Thajibah KY, Dosen Universitas Jayabaya, Jakarta

1 *Republika*, Rabu 6 Maret 2002.

2 "Penilaian 88 Aset WH dipertanyakan", *Sumatera Ekspres*, Jumlat 22 Maret 2002.

Perusahaan Penilai) yang dikenakan sanksi akibat penilaian yang dilakukan.

Berdasarkan uraian di atas, fokus pembahasan dalam tulisan ini adalah bagaimana pengaturan Usaha Jasa Penilai, bagaimana implementasi prinsip GCG pada kegiatan Usaha Jasa Penilai di Indonesia saat ini, apakah diperlukan regulatory driven dalam implementasi prinsip GCG pada usaha Jasa Penilai.

Pengertian, Konsep Dasar, dan Tujuan Prinsip GCG

The Organization for Economic Corporation and Development, mendefinisikan “Corporate governance is the system by which business corporations are directed and control. The corporate governance structure specifies the distribution of right and responsibilities among different participant in the corporation, such as the board, the managers, shareholders and other stakeholder, and spells out the rule and procedure for making decision on corporate affairs...”³

World Bank mendefinisikan GCG “adalah kumpulan hukum, peraturan dan kaidah-kaidah yang wajib dipenuhi yang dapat mendorong kinerja sumber-sumber perusahaan bekerja secara efisien, menghasilkan nilai ekonomi jangka panjang yang berkesinambungan bagi para pemegang saham maupun masyarakat sekitar secara keseluruhan”.⁴ Forum for Corporate Governance in Indonesia (FCGI) mendefinisikan corporate governance sebagai “... seperangkat peraturan yang mengatur hubungan antara pemegang, pengurus perusahaan, pihak kreditur, pemerintah, karyawan, serta para pemegang kepentingan internal dan

eksternal lainnya yang berkaitan dengan hak-hak dan kewajiban mereka atau dengan kata lain suatu sistem yang mengendalikan perusahaan.

Berbagai definisi Corporate Governance yang disampaikan di atas, memiliki kesamaan makna yaitu bagaimana mengatur hubungan antara semua pihak yang berkepentingan dengan perusahaan yang diwujudkan dalam satu sistem pengendalian perusahaan. Pada intinya prinsip dasar GCG terdiri dari lima aspek yaitu :⁵

1. Transparency, keterbukaan informasi.
2. Accountability, adalah kejelasan fungsi, struktur, sistem dan pertanggung jawaban organ perusahaan.
3. Responsibility, pertanggungjawaban perusahaan.
4. Independency yaitu kemandirian.
5. Fairness yaitu pelakuan adil dan setara.

Berdasarkan berbagai definisi GCG yang disampaikan di atas dapat diketahui ada lima tujuan utama prinsip Good Corporate Governance yaitu:⁶

1. melindungi hak dan kepentingan pemegang saham,
2. melindungi hak dan kepentingan para anggota the stakeholders non-pemegang saham,
3. meningkatkan nilai perusahaan dan para pemegang saham,
4. meningkatkan efisiensi dan efektifitas kerja Dewan Pengurus atau Board of Directors dan manajemen perusahaan, dan
5. meningkatkan mutu hubungan Board of Directors dengan manajemen senior perusahaan.

Kelima tujuan utama GCG menunjukkan isyarat bagaimana penting hubungan antara pihak-pihak yang

3 OECD dalam Siswanto Sutojo & E Jhon Aldridge, *Good Corporate Governance*, PT. Damar Mulia Pustaka, Jakarta, 2005, hal:2.

4 Hassel Nogi S. Tangkilisan, *Mengelola Kredit Berbasis Good Corporate Governance*, Balairung&Co, Yogyakarta, 2003, hal:12.

5 Mas Achmad Daniri, *Good Corporate Governance, Konsep dan Penerapannya dalam Konteks Indonesia*, PT. Ray Indonesia, Jakarta, 2005, hlm:9. Lihat Johny Sudharmono, *Good Governed Company Panduan Praktis bagi BUMN untuk menjadi G2C dan Pengelolaannya Berdasarkan Suara Hati*, PT. elex Media Komputindo, Jakarta, 2004, hal:8.

6 *Ibid*, hal:5.

mempunyai kepentingan dengan perusahaan sehingga diperlukan tata kelola perusahaan yang baik. GCG dapat dimaknakan sebagai rangkaian mekanisme dengan apa suatu perusahaan publik diarahkan dan dikendalikan sesuai dengan harapan para stakeholders. Mekanisme tersebut merefleksikan suatu struktur pengelolaan perusahaan dan menetapkan distribusi hak dan tanggung jawab di antara berbagai partisipan di dalam perusahaan.

Implementasi Prinsip-prinsip Good Corporate Governance dalam Praktik Kegiatan Usaha Jasa Penilai Di Indonesia

Berdasarkan hasil penelitian berbagai lembaga internasional maupun nasional seperti IICG menempatkan posisi implementasi GCG di Indonesia terendah dibandingkan negara lain. Hal ini terbukti hasil survei implementasi GCG yang dilaksanakan oleh IICG bekerja sama dengan majalah SWA di perusahaan-perusahaan publik di Indonesia hanya direspons kurang dari 10 persen (10%) dari total responden, sedangkan survei serupa yang dilakukan di negara-negara maju rata-rata diikuti lebih dari 70 persen perusahaan.⁷ Hal ini mencerminkan masih rendahnya kesadaran terhadap GCG di Indonesia. Ini juga didukung sebuah survei lain yang dilakukan La Porta, Lopez, Shleifer, dan Vishny pada tahun 1998-2000 mengenai perlindungan investor dan GCG mengklasifikasikan Indonesia sebagai negara dengan tingkat penerapan GCG yang rendah.⁸

7 Ardiansyah A Fajari, "Good Corporate Governance", Sebuah Keharusan", *Kompas*, Kamis 15 April 2004, Jakarta.

8 Senada dengan hasil penelitian McKinsey & Company mengenai peringkat pelaksanaan GCG yang melibatkan para investor di Asia, Eropa, dan Amerika terhadap lima Negara Asia menyatakan Indonesia menempati peringkat terendah dalam pelaksanaan GCG. Survey juga menunjukkan, lebih dari 75% responden menyatakan isu mengenai pemerintahan lebih penting dari pada isu mengenai keuangan. (www.Kompas.com., Selasa 20 Juni 2000.

Bank Dunia dalam sebuah survei Governance Research Indicator Country Snapshot tahun 2002 memberi Indonesia skor rata-rata di bawah 25 dari kemungkinan 1-100 untuk enam kategori penilaian, jauh tertinggal dari negara tetangga yang memperoleh skor rata-rata di atas 50. Bahkan untuk kategori pengendalian terhadap korupsi Indonesia hanya memperoleh skor 6,7, jauh tertinggal dari Malaysia, Thailand, dan Filipina yang memperoleh nilai 68, 53.6, dan 37.6.⁹ Kondisi ini menjadi penyebab timbulnya krisis ekonomi pertengahan tahun 1997 yang diperparah rendahnya penerapan GCG, dengan ditandai kurangnya transparansi pengelolaan perusahaan, sehingga kontrol publik menjadi sangat lemah dan terkonsentrasinya pemegang saham besar pada beberapa keluarga yang menyebabkan campur tangan pemegang saham mayoritas pada manajemen perusahaan sangat terasa dan menimbulkan konflik kepentingan yang menyimpang dari norma GCG. Demikian juga hal dengan Usaha Jasa Penilai, dalam kegiatan penilaian implementasi GCG di Indonesia tak satupun perusahaan jasa penilai yang turut serta atau berpartisipasi dalam Survey Corporate Governance Perception Index (CGPI) yang dilakukan oleh Indonesia Institute for Corporate Governance (IICG) dan Majalah SWA.

Secara umum tidak ada atau belum ada regulasi yang mewajibkan perusahaan jasa penilai menerapkan prinsip-prinsip GCG, namun, berdasarkan hasil wawancara dengan 42 responden,¹⁰ sebagian besar responden menyadari pentingnya prinsip-prinsip GCG bagi Usaha Jasa Penilai yaitu bahwa penerapan prinsip GCG akan menciptakan Usaha Jasa

9 *Kompas*, Kamis 15 April 2004.

10 Yang menjadi responden dalam penelitian ini adalah 60 perusahaan Usaha jasa Penilai (dari 103 Perusahaan Jasa Penilai yang terdaftar di Departemen Keuangan, bulan Agustus 2006). Dari 60 responden yang berhasil ditemui dan bersedia berwawancara secara mendalam dan menjawab daftar pertanyaan sebanyak 46 Responden.

Penilai yang profesional (59%), memberikan perlindungan terhadap semua yang terlibat dalam kegiatan Bisnis (64%), dan menghilangkan praktik KKN (52%). Sedangkan 71% responden menjawab penerapan prinsip GCG tidak menciptakan Nilai tambah bagi perusahaan, ini jawaban individu para penilai, sedangkan jawaban pemilik perusahaan yang sekaligus penilai 29% bahwa penerapan prinsip GCG akan menciptakan nilai tambah bagi Perusahaan. Namun, dalam mengimplementasikan prinsip GCG 79% responden menjawab banyak menghadapi kendala atau hambatan.

Dalam praktik, berbagai kendala yang dihadapi perusahaan penilai dan penilai dalam menerapkan prinsip GCG, yaitu kurangnya transparansi (70%) pihak-pihak dalam memberikan data dan belum lengkapnya data base tentang asset. Kemudian di antara Perusahaan Penilai dan Penilai belum tercipta persaingan bisnis yang sehat, masih ada saling jejal dalam mendapat pekerjaan.

Demikian juga dalam menjalankan tugas penilaian, kurangnya independensi penilai (58%), masih ada intervensi dari pihak internal yaitu atas penilai maupun eksternal yaitu pemberi pekerjaan (pemberi order), Akibatnya pertanggung jawaban/ responsibility (52%) profesi juga berkurang, karena eksistensi jasa penilai hanya sebagai pelengkap saja sehingga keseriusan melakukan penilai kurang, disamping laporan penilaian hanya sebatas dokumen pelengkap saja. Demikian juga akuntabilitas (45%) dirasa kurang yaitu bagaimana kejelasan fungsi, struktur, system dan pertanggungjawaban, apakah penilai bertanggungjawab secara pribadi akibat dari perbuatan penilaian yang salah atau pertanggungjawaban perusahaan, karena Penilai salah satu organ atau pegawai dari Perusahaan Penilai, yang menjalankan perintah atasan untuk melaksanakan penilaian?

Atas dasar ketidakjelasan status

dalam perusahaan, perusahaan penilai dan penilai merasa memiliki kedudukan yang lemah dan merasa kode etik dan aturan hukum yang ada saat ini kurang memberikan perlindungan hukum terhadap eksistensi atau keberadaan Usaha jasa Penilai dan Penilai. Berdasarkan hasil penelitian tentang bagaimana pendapat dan komentar responden tentang Kedudukan Aturan Hukum, Kode Etik dan SPI dalam rangka Implementasi Prinsip GCG di Indonesia, dapat diketahui bahwa 79% responden menjawab bahwa aturan yang mengatur jasa penilai saat ini belum cukup mengatur kegiatan Usaha jasa Penilai dan 74% menjawab aturan saat ini belum memberikan perlindungan hukum bagi semua pihak yang terlibat dalam kegiatan bisnis jasa penilai saat ini. Kemudian aturan yang ada saat ini menurut responden 70% menjawab belum mengandung prinsip-prinsip GCG (Transparansi, akuntabel, responsibilitas, kemandirian, dan kesetaraan/kewajaran), sehingga dapat disimpulkan bahwa penerapan prinsip-prinsip GCG belum diterapkan sepenuhnya (71%), karena masih banyak hambatan yang dihadapi sebagaimana dijelaskan di atas.

Hal senada dengan penjelasan Kepala Bidang Pembinaan Usaha Akuntan dan Jasa Penilai Pusat Pembinaan Akuntan dan Jasa Penilai Departemen Keuangan bahwa saat ini prinsip-prinsip GCG belum dapat diterapkan dalam kegiatan Usaha jasa Penilai, karena: adanya sifat kerahasia atau masih tertutup, Kekurang fair-an dalam menilai, dan Belum ada Undang-Undang yang mengatur khusus jasa penilai. Lebih lanjut Agus Prawoto menjelaskan saat ini aturan hukum di bidang jasa penilai belum cukup, seharusnya sudah ada Undang-Undang khusus yang mengatur Usaha Jasa Penilai, mengingat kegiatan ini sangat penting bagi dunia bisnis. Di Malaysia dan Singapura telah ada Undang-Undang yang mengatur secara khusus, Undang-Undang tersebut

mengatur secara detail tentang Usaha jasa Penilai. Pada jaman Menteri Keuangan dipimpin Bpk Dr. Ramli telah ada inisiatif untuk mengajukan RUU Jasa Penilai, akan tetapi tidak jadi, karena pada saat itu Departemen Keuangan dianggap terlalu banyak mengajukan RUU.

Berdasarkan berbagai indikator di atas, sebagian besar responden (95%) menjawab saat ini sudah waktunya diperlukan Undang-Undang khusus tentang Usaha jasa Penilai, sedangkan 5% menjawab saat ini belum diperlukan UU Khusus tentang Usaha Jasa Penilai, untuk saat ini yang segera dilakukan adalah perbaikan Keputusan Menteri Keuangan N.57/KMK.017/1996 tentang Jasa Penilai, khusus tentang bentuk badan hukum Usaha jasa Penilai, sedangkan untuk jangka panjang Undang-Undang tentang Jasa Penilai tetap diperlukan.

Sejak tahun 2004 kewenangan pembinaan dialihkan kepada Menteri Keuangan berdasarkan Surat Keputusan Bersama bersama Menteri Perindustrian dan Perdagangan dengan Menteri Keuangan Republik Indonesia No. 423/MPP/Kep/7/2004 dan No.327 /KNK.06/2006 tentang Pelimpahan Tugas dan Wewenang Menteri Perindustrian dan Perdagangan mengenai Pembinaan dan Pengawasan Usaha Jasa Penilai kepada Menteri Keuangan.

Demikian juga halnya dengan MAPPI dan GAPPI, kurang optimal melakukan pembinaan dan pengawasan, bahkan antara GAPPI dan MAPPI dahulu sering berjalan tidak seiring atau kurang koordinasi, seharusnya MAPPI memiliki wewenang pembinaan dan pengawasan terhadap penilai secara individual dan GAPPI melakukan pembinaan dan pengawasan secara kelembagaan yaitu kepada Perusahaan Penilai, bukan melakukan pelatihan keahlian seperti yang sering dilakukan GAPPI selama ini, seharusnya GAPPI melaksanakan kegiatan yang bersifat pembenahan kelembagaan bisnis dan struktur bisnis jasa penilai,

bukannya melakukan kegiatan pelatihan keahlian penilai individu, tetapi terhadap badan usaha, seperti bagaimana penerapan prinsip GCG pada usaha jasa penilai.

Berdasarkan penjelasan di atas dapat diidentifikasi berbagai faktor yang menjadi penghambat dalam penerapan prinsip GCG di bidang Jasa Penilai. Faktor tersebut dapat berasal dari dalam Perusahaan Jasa Penilai dan Penilai sendiri atau internal dan faktor eksternal yaitu dari luar Jasa Penilai, antara lain :

Faktor Internal : (a). Tujuan Penilaian dan Konflik Kepentingan Para Pihak; (b). Penilai dan Perusahaan Penilai kurang Profesional; (c). Para Pihak Kurang Keterbukaan dalam melakukan Penilaian dan Memberikan Informasi tentang Aset; (d). Persaingan tidak sehat antar Usaha Jasa Penilai; (e). Budaya Kerja.

Faktor Eksternal : (a). UU Khusus tentang Usaha Jasa Penilai belum ada; (b). Kondisi Perekonomian yang tidak Stabil; (c). Penerapan Lemahnya Kedudukan Hukum lembaga-lembaga (Pemerintah, MAPI dan GAPPI) sebagai Pembina dan Pengawas dalam Kegiatan Usaha Penilai; (d). Nilai tukar Mata Uang tidak Stabil; (e). Kondisi Aset pada saat dinilai; (f). Bisnis Jasa Penilai belum dianggap bisnis yang penting bagi kegiatan bisnis lainnya; (g). Hasil laporan penilai hanya sebagai pelengkap Dokumen; (h). Belum ada Pendidikan Formal Penilai di Indonesia.

Berbagai faktor diatas, tidak saja mempengaruhi terwujudnya prinsip GCG dalam kegiatan bisnis jasa penilai, tetapi juga sangat mempengaruhi hasil penilaian aset.

Pengaturan Usaha Jasa Penilai di Indonesia

Penilai adalah orang yang dengan keahliannya menjalankan kegiatan penilaian dan telah memperoleh izin dari Menteri Keuangan,¹¹ sedangkan Penilaian

11 Pasal 1 angka 5 Putusan Menteri Keuangan RI No.406/KMK.06/2004.

adalah kegiatan yang memberikan estimasi dan pendapat atas suatu aktiva berdasarkan fakta-fakta yang dapat diterima yang diperoleh dengan melakukan penyelidikan dan pemeriksaan.¹² Dari pengertian di atas bahwa Penilai memiliki keahlian khusus, integritas, kejujuran dan obyektivitas dalam memberikan pendapat mengenai nilai aset, sedangkan ruang lingkup kegiatan jasa penilai mencakup segala kegiatan yang meliputi penilaian terhadap nilai ekonomis harta benda berwujud dan tidak berwujud, penilaian terhadap proyek, penilaian terhadap kelayakan teknis, penilaian rekayasa, manajemen harta benda, bantuan terhadap proses jual beli/penyewaan atas suatu aktiva (property agent), penilaian kelayakan usulan proyek serta jasa lainnya yang ada kaitannya dengan kegiatan penilaian dalam arti seluas-luasnya. Oleh karena begitu luas kegiatan jasa penilai perlu diatur secara komprehensif, agar tidak menimbulkan perbuatan yang merugikan pengguna jasa penilai.

Secara umum Usaha Jasa Penilai merupakan bagian hukum Perusahaan, maka dengan secara langsung ketentuan yang bersifat umum tentang badan usaha juga berlaku terhadap Usaha Jasa Penilai, baik bersifat privat maupun publik. Pengaturan secara umum berlaku terhadap kegiatan Perusahaan Jasa Penilai, seperti: (1). UU No.1 tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas, (2). UU No. 8 tahun 1995 tentang Pasar Modal, (3). Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH.Perdata), (4). Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (KUHD).

Usaha Jasa Penilai adalah salah satu bentuk bisnis jasa, yang pada dasarnya memiliki kesamaan dengan bisnis jasa lainnya, seperti perbankan. Oleh karena lembaga ini berkembang relatif baru dan belum banyak perhatian pihak pemerintah, sehingga landasan hukum kegiatan usaha

jasa ini relatif belum kompleks seperti lembaga jasa lainnya. Pada awal perkembangan Usaha Jasa Penilai, landasan hukum yang diterbitkan oleh Pemerintah yaitu berupa Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Perdagangan No.56/th/1971 dan No.103A/ Kp/V/71 tanggal 19 Mei 1971 tentang Ketentuan Kewenangan Dalam Memberikan Izin Usaha Perdagangan. Kemudian secara bertahap kegiatan Jasa Penilai berkembang terus dan mulai bermunculan Perusahaan Jasa Penilai baru, diterbitkan Keputusan Menteri Perdagangan No.161/Kp/VI/77 tentang Ketentuan Perizinan Usaha Penilai dan diikuti dengan Keputusan Menteri Perdagangan No.04/Kp/I/80 tanggal 7 Januari 1980 tentang Ketentuan Golongan Usaha, Uang Jaminan dan Biaya Administrasi. Pada tahun 1970-1980, pembinaan dan pengawasan Usaha Jasa Penilai masih satu atap yaitu Menteri Perdagangan.

Di era tahun 1980-2000, perkembangan Usaha Jasa Penilai menunjukkan perkembangan begitu cepat dengan diiringi berkembangnya kegiatan Lembaga Keuangan Perbankan dan Non Perbankan (Lembaga Pembiayaan dan Pasar Modal), untuk itu maka diterbitkan Keputusan Menteri Keuangan No.57/KMK.017/ 1996 tentang Jasa Penilai, tanggal 6 Pebruari 1996. Sejak tahun 1996, pembinaan Usaha Jasa Penilai dibawah dua atap yaitu Menteri Perindustrian dan Perdagangan dan Menteri Keuangan. Menperindag memberikan izin usaha pendirian Perusahaan Jasa Penilai dan pembinaan serta pengawasan terhadap kegiatan Perusahaan jasa Penilai (badan usaha), sedangkan Menteri Keuangan melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penilaiannya (perorangan) serta memberikan izin praktik penilai. Pada saat itu eksistensi penilai dan usaha jasa penilai diatur dengan dua keputusan menteri, sehingga timbul kerancuan dan perbedaan ketentuan yang

12 Departemen Perindustrian dan Perdagangan Dirjen Perdagangan dalam Negeri, *Pembinaan Usaha Perdagangan Jasa Penilai*, Jakarta, hal.4

mana harus diikuti.

Dalam praktiknya Keputusan Menteri Keuangan No.57/KMK.017/1996 tentang Jasa Penilai, tanggal 6 Pebruari 1996 belum efektif karena pelaksanaan keputusan ini diatur lebih lanjut oleh Keputusan Dirjen Jenderal Lembaga Keuangan¹³, sedangkan Keputusan Direktur Jenderal yang dimaksud terbit pada tanggal 9 Juni 1998, yaitu No. KEP-3058/LK/1998 tentang Jasa Penilai. Dengan demikian SK Menkue No.57/1996 cukup lama menunggu penerbitan peraturan pelaksanaannya tersebut (lebih kurang dua tahun). sedangkan disisi lain perkembangan dan permasalahan di bidang bisnis ase/properti yang berkaitan dengan jasa penilai sudah mulai bermunculan.

Berlakunya dua ketentuan tersebut berdampak terhadap kegiatan dan perkembangan Usaha Jasa Penilai, karena dari aspek legal terjadi berbenturan kepentingan hukum. Kemudian tahun 2002, Menteri Perindustrian dan Perdagangan menerbitkan ketentuan tentang Perizinan Usaha Jasa Penilai yaitu No. 594/ MPP/Kep/VII/2002. Surat keputusan Menperindag ini mengganti Surat Keputusan Menperindag No.161/Kp/VI/77 tentang Ketentuan Perizinan Usaha Penilai.

Jika dicermati apa yang diatur dalam Surat Keputusan Menperindag No.594/MPP/Kep/VII/2002 sama dengan apa yang diatur SK. Menkeu No.57/KMK. 017/1998, yaitu tentang Jasa Penilai, hanya saja SK.Menperindag menggunakan judul “Ketentuan Perizinan Usaha Jasa Penilai”, sedangkan SK Menkeu berjudul “Jasa Penilai Publik, namun subtsansi yang diatur adalah sama, yaitu mengenai : Bentuk Usaha Jasa Penilai, izin pendirian Usaha jasa Penilai, Pembinaan dan pengawasan, sanksi, dan sebagainya.

Dalam penerbitan aturan hukum antara Menperindag dan Menkeu merasa

memiliki kewenangan yang sama sehingga menerbitkan peraturan sendiri, padahal yang diatur hanya satu obyek. Ini merupakan suatu hal yang sangat rancu dan berdampak negatif terhadap perkembangan usaha jasa penilai selama ini.

Tahun 2004, mulai ada kesepakatan antara Menteri Perindustrian dan Perdagangan dengan Menteri Keuangan, dengan menerbitkan Keputusan Bersama Menteri Perindustrian dan Perdagangan dan Menteri Keuangan No. 423/MPP/Kep/7/2004 dan No.327/KMK.06/2004 tentang Pelimpahan Tugas dan Wewenang Menteri Perindustrian dan Perdagangan mengenai Pembinaan dan Pengawasan Usaha Jasa Penilai Kepada Menteri Keuangan. Sejak diterbitkan Surat keputusan tersebut pembinaan dan pengawasan Usaha Jasa Penilai satu atap yaitu Menteri Keuangan Republik Indonesia. Dasar pertimbangan pelimpahan kewenangan tersebut disebutkan dalam konsideran Keputusan Bersama yang berbunyi:

- a. bahwa usaha jasa penilai mempunyai peranan yang sangat penting dalam meningkatkan efisiensi perekonomian nasional dan perlindungan kepentingan umum;
- b. bahwa selama ini perizinan dan pembinaan profesi penilai dilakukan oleh Menteri Keuangan, sedang perizinan dan pembinaan usaha jasa penilai dilakukan oleh Menteri Perindustrian dan Perdagangan;
- c. bahwa dalam rangka menciptakan pembinaan dan pengawasan Jasa Penilai yang efektif dan berkesinambungan, perlu untuk menata kembali perizinan dan pembinaan kegiatan usaha jasa penilai dalam satu kewenangan instansi.

Berdasarkan konsideran Keputusan Bersama tersebut telah menunjukan pengakuan arti penting jasa penilai dalam kegiatan perekonomian saat ini, maka perlu dilakukan penataan dan pembinaan secara sistem tidak seperti selama ini. Menindaklanjuti surat

13 Baca Pasal 24 Keputusan Menteri Keuangan No.57/KMK.017/1996 tentang Jasa Penilai, tanggal 6 Pebruari 1996.

keputusan bersama tersebut, Menteri Keuangan menerbitkan Keputusan No.406/KMK.06/2004 tentang Usaha Jasa Penilai Berbentuk Perseroan Terbatas, yang mengatur tentang tata cara Perizinan, lingkup kegiatan usaha, Pembinaan dan Pengawasan, sanksi. Selain itu dalam SK ini juga dikenal istilah Usaha Jasa Penilai (UJP) dan Perusahaan Jasa Penilai (PJP).

Dari berbagai pengaturan yang telah diterbitkan oleh Menteri Perindustrian dan Perdagangan dan Menteri Keuangan, hanya bersifat pengaturan administrasi usaha jasa penilai saja belum mengatur tentang bagaimana kedudukan atau eksistensi Perusahaan jasa Penilai, bagaimana pertanggung jawaban hukum Usaha jasa penilai dan penilai, sehingga bagi pelaku bisnis jasa penilai peraturan-peraturan tersebut memberikan perlindungan hukum yang jelas terhadap keberadaan Usaha jasa Penilai, apa lagi untuk menerapkan prinsip GCG, misalnya:

1. Dalam hal menerapkan asas Transparansi, secara teknis bagaimana menerapkan asas ini, keterbukaan yang bagaimana, kadangkalah adanya kekawatiran perusahaan bahwa jika ia terlalu terbuka maka strateginya diketahui pesaing sehingga membahayakan kelangsungan usahanya.
2. Dalam hal menerapkan asas akuntabilitas, hal ini berkaitan dengan bagaimana kejelasan fungsi, struktur, system dan pertanggungjawaban organ perusahaan.
3. Dalam hal menerapkan asas responsibilitas, apakah penilai bertanggungjawab secara pribadi atau kelembagaan jika terjadi ada pihak yang merasa dirugikan. Dalam hal ini belum ada kejelasan dalam aturan hukum UJP saat ini.
4. Dalam hal menerapkan asas Independency atau kemandirian, dalam kondisi struktur perusahaan Jasa Penilai di Indonesia saat ini sulit menegakan asas ini, karena penilai termasuk dalam

satu sistem Usaha jasa Penilai yang terdiri Pimpinan, staf atau penilai yang bekerja sebagai pegawai atau tenaga di perusahaan penilai, dalam hal ini akan terjadi benturan kepentingan.

5. Dalam hal menerapkan asas fairness atau kesetaraan/kewajaran, dalam aturan yang ada saat ini tidak diatur secara jelas apa bentuk bisnis yang fair. Sebenarnya asas ini penting dan perlu diatur sedemikian rupa dalam rangka memberikan perlindungan hukum kepada semua pihak.

Untuk ke depan agar ada kepastian dalam kegiatan bisnis jasa penilai, seharusnya diatur dalam aturan hukum yang khusus, karena sektor bisnis jasa penilai memiliki kedudukan yang sangat strategis dalam memberikan opini independen mengenai nilai aset Negara/daerah/pribadi yakni menjamin transparansi mengenai jenis, jumlah, dan nilai dari aset, sehingga mencegah praktik KKN dalam pengelolaannya, yang selama ini terjadi ketidakjelasan fungsi antara Jasa Penilai dengan Badan Pemeriksa Keuangan Pemerintah (BPKP). BPKP memiliki tugas menjalankan fungsi audit sedangkan penilaian terhadap suatu obyek seharusnya berasal dari penilai. Fungsi audit berbeda dengan fungsi penilaian. Audit menilai sesuatu ke belakang, sedang penilai menaksir nilai obyek. Jadi, penilai melihat ke depan. Dengan kata lain Audit yang dilakukan BPKP seharusnya dilakuka setelah adanya hasil penilaian dari Penilai aset.

Selain aturan di atas, Perusahaan Jasa Penilai dalam melakukan kegiatan berpedoman pada aturan intern seperti Standar Penilaian Indonesia (SPI), Kode etik Penilai Indonesia (KEPI)¹⁴, dan Panduan Penilaian Indonesia (PPI). SPI, KEPI, dan PPI aturan intern yang disusun oleh Asosiasi dalam hal ini GAPPI dan

¹⁴ Dalam Pasal 10 ayat (1) Keputusan Menteri Keuangan No.57/KMK.017/1996 tentang Jasa Penilai, tanggal 6 Pebruari 1996 menentukan bahwa Penilai wajib berpedoman pada: Standar Penilaian Indonesia, Kode Etik Penilai Indonesia, dan Ketentuan peraturan Peundang-undangan lainnya yang berlaku.

MAPPI adalah pedoman dasar pelaksanaan tugas penilaian secara profesional yang sangat penting artinya bagi seorang penilai untuk menghasilkan kajian berupa analisis, pendapat dan saran-saran dengan menyajikannya dalam bentuk laporan penilaian, sehingga tidak akan terjadi salah tafsir bagi pemakai jasa dan masyarakat pada umumnya.

Dalam melaksanakan tugasnya, seorang penilai tunduk kepada Kode Etik Penilaian Indonesia, yang ditetapkan oleh Asosiasi. Kode Etik adalah kumpulan asas atau nilai yang berkenaan dengan akhlak atau nilai mengenai benar dan salah yang dianut suatu golongan atau masyarakat.¹⁵ Dengan demikian Kode etik profesional adalah kaedah yang berlaku dalam kelompok profesional bersangkutan. Kode Etik Penilaian adalah kaedah profesi yang dibuat oleh anggota profesi melalui konsensus dan berlaku untuk waktu tertentu mengenai hal tertentu. Dalam kegiatan usaha jasa penilai landasan kerja penilaian adalah Kode etik GAPPI (Gabungan Perusahaan Penilai Indonesia). Berdasarkan data lapangan sebagaimana dijelaskan di atas, aturan hukum (Putusan-Putusan Menteri Keuangan) , SPI, dan KEPI dianggap belum cukup untuk mengatur atau mengakomodir kegiatan Usaha jasa Penilai saat ini mengingat ruang lingkup kegiatan Jasa Penilai dan obyek yang akan dinilai begitu bervariasi dan kompleks, perlu aturan hukum yang melandasi hubungan antara semua pihak yang berkepentingan dengan perusahaan, baik pengelola, pemegang saham, Stakeholders lain agar melakukan pengelolaan perusahaan dengan baik, dan demikian juga dengan usaha jasa penilai adanya hubungan antara pihak-pihak yang terlibat dalam pengelolaan perusahaan (penilai, pengelola, pemegang saham) dan hubungan hukum dengan klein (kelembagaan dan perorangan), perlu diatur sedemikian rupa agar semua pihak

harmonis dan terlindungi, tidak saling merugikan.

Pengelolaan perusahaan yang baik membutuhkan pengaturan hukum yang dituangkan dalam perangkat peraturan perundang-undangan (*legal aspect*) agar memiliki sifat yuridis-normatif maupun yuridis-sosiologis. Pengaturan hukum Usaha Jasa Penilai dilakukan sesuai dengan maksud diadakan suatu pengaturan hukum yaitu “*to provide order, stability, and justice*”. Oleh karena itu, Keberadaan hukum menjadi sesuatu yang sangat substansial secara teoritik dan paradigmatik bagi terjaminnya pengelolaan perusahaan jasa penilai. Dengan kata lain, melalui sarana perangkat hukum pengelolaan perusahaan yang baik diharapkan memiliki dan menjamin terbangunnya suatu kondisi bermuatan ketertiban, kepastian, dan keadilan dalam kegiatan bisnis.

Hukum memiliki unsur etis, yaitu bahwa hukum mempunyai sasaran yang hendak dicapai atau untuk tujuan akhir menuju keadilan, *justitia* dalam lingkup “*provide justice*”. Dengan pengaturan hukum diagendakan bahwa suatu kegiatan jasa penilai mempunyai ketertiban, kepastian dan keadilan. Dengan pengaturan hukum dapat pula dipahami bahwa kegiatan usaha jasa penilai harus dituangkan dalam suatu tatanan hukum positif yang bermuatan norma.

Tata kelola usaha jasa penilai yang baik (*Good Appraisal Corporate Governance*) tidak dapat dilaksanakan atas dasar “*moral-sukarela*” (seperti Kode etik) tanpa memperhatikan dan dibingkai dalam format hukum. Ini berarti hukum menjadi instrumen penting dalam tatanan pengelolaan kegiatan bisnis jasa penilai. Dengan demikian melalui pengaturan hukum yang kontekstual dan mengikuti dinamika kegiatan bisnis yang sedang berkembang maka akan tumbuh suatu tata kelola usaha jasa penilai yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat bisnis.

Penuangan norma hukum usaha jasa

15 Departemen P dan K, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, 1997, hal: 271.

penilai pada hakekatnya juga sejalan dengan beberapa kelebihan yang dimiliki peraturan perundang-undangan dibandingkan dengan norma lainnya seperti yang dikutip Satjito Rahardjo dari Algra dan Duyvendijk, yaitu:

1. Tingkat prediktabilitasnya yang besar,... peraturan perundang-undangan senantiasa dituntut untuk memberi tahu secara pasti terlebih dahulu hal-hal yang diharapkan untuk dilakukan atau tidak dilakukan oleh anggota masyarakat.
2. Asas-asas hukum seperti “ asas tidak berlaku surut” memberikan jaminan, bahwa kelebihan yang demikian itu dapat dilaksanakan secara seksama.

Dengan demikian, aturan hukum di bidang jasa penilai ke depan akan memiliki prediktabilitas tinggi dan menjamin kepastian hukum serta keadilan, sehingga pelaksanaan tata kelola perusahaan jasa penilai yang tertib secara yuridis. Dalam hal ini sudah sepantasnya bahwa hukum didayagunakan sebagai sarana penciptaan ketertiban. Oleh karena itu, perlu dibangun hukum ideal untuk mengatur aktifitas bisnis usaha jasa penilai. Dengan demikian penerapan Prinsip GCG dalam kegiatan Usaha Jasa Penilai, perlu menyusun Pedoman Umum GCG bagi UJP, seperti halnya Asuransi, Perbankan. Pedoman Umum GCG akan di diperkuat dengan UU Jasa Penilai, sehingga Kode Etik, SPI, dan GCG bersifat regulatory driven dan bukan dorongan professional driven dan ethic.

KESIMPULAN

Implementasi GCG dalam kegiatan bisnis Usaha Jasa Penilai di Indonesia, belum terlaksana sebagaimana diharapkan. Berbagai faktor yang menjadi penghambat dalam penerapan prinsip GCG di bidang Jasa Penilai, baik Faktor dari dalam Perusahaan Jasa Penilai dan Penilai sendiri maupun faktor eksternal. Saatnya Usaha Jasa Penilai perlu diatur dengan aturan hukum yang memiliki prediktabilitas tinggi, menjamin kepastian hukum,

keadilan, dan keberlakukannya memenuhi syarat pemberlakuan UU yang ideal, sehingga dalam pelaksanaan tata kelola perusahaan jasa penilai yang tertib secara yuridis.

Prinsip-prinsip GCG di bidang Usaha Jasa Penilai perlu peraturan perundangan yang mengatur kegiatan tersebut yang mapan secara normatif dan empiris. Hukum seharusnya didayagunakan sebagai sarana penciptaan ketertiban dalam tata kelola di bidang UJP. Oleh karena itu, perlu dibangun hukum ideal untuk mengatur aktifitas UJP. Dengan demikian penerapan Prinsip GCG dalam kegiatan Usaha Jasa Penilai, perlu menyusun Pedoman Umum GCG bagi Usaha Jasa Penilai, seperti halnya pada bisnis Asuransi, Perbankan. Pedoman Umum GCG Usaha Jasa Penilai tersebut akan di diperkuat dengan Undang-Undang Khusus tentang jasa Penilai, sehingga, SPI, dan Pedoman Umum GCG Usaha Jasa Penilai bersifat regulatory driven dan bukan dorongan professional driven dan ethic.

DAFTAR PUSTAKA

- Ardiansyah A Fajari, “ *Good Corporate Governance*”, *Sebuah Keharusan*”, Kompas, Kamis 15 April 2004, Jakarta.
- Departemen Perdagangan dan GAPPI, *Usaha Jasa Penilai*, Jakarta, 1990.
- Gabungan Perusahaan Penilai Indonesia (GAPPI), *Standar Penilaian Indonesia 2002*, GAPPI, Jakarta, 2002.
- Hassel Nogi S. Tangkilisan, *Mengelola Kredit Berbasis Good Corporate Governance*, Balairung&Co, Yogyakarta, 2003.
- I. Nyoman Tjager, dkk., *Corporate Governance Tantangan dan Kesempatan Bagi Komunitas Bisnis Indonesia*, PT. Prenhalindo, Jakarta, 2003.
- Mas Achmad Daniri, *Good Corporate Governance, Konsep dan*

- Penerapannya dalam Konteks Indonesia*, PT. Ray Indonesia, Jakarta, 2005.
- Ronald A. Anderson and Walter A. Kump dalam Soekarwo, *Hukum Pengelolaan Keuangan Daerah di Jawa Timur Berdasarkan Prinsip-Prinsip Good Financial Governance*, Disertasi, PDIH UNDIP, Semarang, 2004.
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.
- Siswanto Sutojo & E Jhon Aldridge, *Good Corporate Governance*, PT. Damar Mulia Pustaka, Jakarta, 2005
- Antara News, Juni.06/21/2000.
- Bisnis Indonesia, Jum'at 30 Maret 2001
- Kompas, Selasa 20 Juni 2000.
- Kompas, Kamis 15 april 2004.
- Sumatera Ekspres, Jumlat 22 Maret 2002
- Republika, Rabu 6 Maret 2002.